

Manualul de bune practici în domeniul eticii și integrității este elaborat în cadrul proiectului *etică și transparență în administrația publică*, cod 118780, finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020. Proiectul este implementat într-un parteneriat încheiat între Primăria Municipiului Băilești și Asociația Transparență pentru Integritate.

Raportul privind monitorizarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 semnaleză faptul că “din rapoartele transmise de UAT-uri, se poate remarca o abordare formalistă a prevenirii corupției la nivel local”. Același raport consemnează și faptul că documentele de tipul *codurilor de etică* sunt elaborate la nivelul unui număr redus de autorități publice locale, iar persoanele responsabile cu consilierea etică exercită un rol formal. Măsura privind declararea cadourilor pare să nu fie îndeajuns de cunoscută la nivelul UAT-urilor și în majoritatea instituțiilor nu se implementează.

Manualul de bune practici în domeniul eticii și integrității urmează logica întocmirii *Ghidului privind punerea în aplicare a cadrului legal în domeniul eticii și integrității*, și va structura exemplele de bună practică pe secțiunile dedicate SNA 2016-2020 și celor **11 măsuri preventive anticorupție** aplicabile la nivelul administrației publice locale, respectiv:

- *Codul etic/deontologic/de conduită;*
- *Consilierul de etică;*
- *Declararea averilor;*
- *Declararea cadourilor;*
- *Conflictele de interese;*
- *Incompatibilitățile;*
- *Transparența în procesul decizional;*
- *Accesul la informații de interes public;*
- *Protecția avertizorului de integritate;*

- *Interdicțiile după încheierea angajării în cadrul instituțiilor publice (Pantouflage);*
- *Funcțiile sensibile.*

Nivelul de cunoaștere a prevederilor legislației în domeniul eticii, integrității și anticorupției în rândul personalului și aleșilor locali din cadrul Primăriei Municipiului Băilești, analizat în cadrul *Ghidului privind punerea în aplicare a cadrului legal în domeniul eticii și integrității*, a stat nu doar la baza structurării aspectelor prevăzute în actele normative dar constituie punctul de plecare pentru exemplificarea cu bune practici de aplicare a legislației. *Ghidul* este astfel completat de *Manual*, în sensul în care primul dintre acestea prezintă prevederea legală iar cel de-al doilea exemplifică prin situații concrete.

Manualul va oferi și o imagine a gradului de adecvare a structurii organizatorice de la nivelul Primăriei Municipiului Băilești, prin raportare la standardele de cost și populația deservită, identificând, totodată și vulnerabilitățile existente în aplicarea procedurilor de livrare a unor servicii publice către cetățeni. În plus, identificarea unor exemple de bună practică are în vedere, cu precădere, analiza situațiilor existente la nivelul municipiilor din regiunile Sud-Muntenia, Sud-Vest Oltenia și Vest.

Alături de exemplele de bună practică, instrumentele propuse în cadrul *Manualului* sunt cu caracter exemplificatoriu și vin atât în sprijinul angajaților primăriei cât și decidenților de la nivelul acesteia, la a căror latitudine se va afla analiza oportunității utilizării acestora.

Scopul *Manualului de bune practici în domeniul eticii și integrității* este acela de a contribui la creșterea integrității instituționale prin conștientizarea personalului angajat în Primăria Municipiului Băilești și a aleșilor locali în privința măsurilor de prevenire a corupției, ca element esențial de evaluare a performanței administrative.

SERVICIILE PUBLICE ȘI POPULAȚIA DESERVITĂ DE CĂTRE PRIMĂRIA MUNICIPIULUI BĂILEȘTI

Administrația publică a municipiului Băilești este organizată și funcționează potrivit prevederilor *Legii administrației publice locale nr. 215/2001*, cărora li se adaugă hotărârile Consiliului Local.

Structurile administrației publice la nivelul municipiului sunt organizate și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit, astfel cum se menționează și în *Strategia de Dezvoltare a Municipiului Băilești pentru perioada 2014-2020* (<http://www.primariabailesti.ro/strategie-bailesti.pdf>). Administrația locală, prin caracterul său descentralizat, este chemată să-și delimiteze și să-și asume competențele exercitate pe proprie răspundere, în favoarea și la dispoziția populației.



Primăria Municipiului Băilești are în *competență* gestionarea unei serii de servicii, grupate pe domenii.

Primăria gestionează, în *domeniul serviciilor comunitare de utilități publice*:

- serviciul public de salubritate a localităților;
- serviciul public de alimentare cu apă și canalizare;
- serviciul public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat;

- serviciul de iluminat public;
- serviciul de transport public local de călători.

În acest domeniu, Primăria Municipiului Băilești partajează competențele cu Consiliul Județean Dolj pentru următoarele servicii:

- serviciul public de salubritate a localităților;
- serviciul public de alimentare cu apă și canalizare;
- serviciul de transport public local de călători.

În ***domeniul serviciilor de ordine publică***, primăria gestionează:

- serviciul public în domeniile ordinii, liniștii publice și pazei bunurilor, circulației pe drumurile publice, disciplinei în construcții și afișajului stradal, protecției mediului, activităților comerciale și evidenței persoanelor;

În ***domeniul serviciilor publice de sănătate***:

- serviciul public de asistență medicală comunitară;
- serviciul public de asistență medicală și de medicină dentară desfășurată în unitățile de învățământ;

- serviciul public de control în sănătate publică;
- serviciul public de asistență medicală primară;
- serviciul public de asistență medicală în ambulatoriile de specialitate;

- serviciul public de asistență medicală în unitățile sanitare cu paturi;
- serviciul public furnizat în cadrul unităților de asistență medico-socială;

- serviciul public de asistență medicală de urgență și prim-ajutor calificat;

- serviciul public în domeniul prelevării și transplantului de organe, țesuturi și celule;

- serviciul public de asistență medicală și transfuziologie;

- serviciul public de ocrotire a sănătății mintale a populației.

În **domeniul asistenței sociale**, primăria are competențe în:

- serviciul public de prevenire și combatere a violenței în familie;

- serviciul public de protecție și promovare a drepturilor copilului;

- serviciul public de protecție și promovare a drepturilor persoanelor cu dizabilități;

- serviciul public de asistență și protecție a victimelor traficului de persoane;

- serviciul public de administrare a beneficiilor de asistență socială;

- serviciul public de asistență și protecție a persoanelor vârstnice;

- serviciul public de asistență și protecție a persoanelor fără adăpost;

- serviciul public de asistență și protecție a persoanelor cu diferite adicții.

În domeniul **turismului**, Primăria Municipiului Băilești are competențe de furnizare a serviciului public de salvare acvatică, de prim ajutor medical și de prevenire a accidentelor acvatice.

În domeniul **locuirii**, serviciul public de gestionare a locuințelor sociale se află în competența primăriei.

În domeniul **serviciilor comunitare pentru situații de urgență**, competența primăriei este pentru serviciul public de urgență voluntar iar în domeniul **serviciilor publice de evidența persoanelor și stare civilă**, în serviciile publice de:

- evidență a persoanelor și stare civilă;
- eliberare a pașapoartelor;
- evidență și eliberare a permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare și a plăcilor cu numere de înmatriculare.

În cazul domeniului privind **gestionarea spațială a teritoriului**, primăria are sarcini pentru:

- serviciul public de eliberare a certificatului de urbanism;
- serviciul public de urbanism;
- serviciul public de amenajare a teritoriului.

Pentru domeniul **învățământului**, primăria furnizează serviciile publice:

- de educație timpurie;
- de învățământ primar, secundar inferior (gimnazial), secundar superior, de tip *A doua șansă*, terțiar nonuniversitar (postliceal), vocațional și tehnologic, Școala după Școală;
- de gestionare a programelor sociale de sprijin pentru incluziune socială și acces la educație.

În ceea ce privește **protecția mediului**, primăria gestionează:

- serviciul public de reglementare, monitorizare și control a gestionării deșeurilor;
- serviciul de amenajare a bazinelor hidrografice;
- serviciul public de protecție a atmosferei, schimbările climatice, gestionarea zgomotului ambiental;
- serviciul public de protecție a așezărilor umane.



În domeniul *tineretului*, primăria are competențe în furnizarea serviciilor publice:

- de organizare de tabere pentru elevi, tineri și studenți;
- de sprijinire a tinerilor în domeniul locuirii;
- de promovare și susținere a activităților de tineret.

Serviciile furnizate de către primărie în domeniul *culturii* sunt:

- de protejare a patrimoniului etnic și industrial;
- de protejare a muzeelor și colecțiilor publice;
- de gestionare a așezămintelor culturale și a instituțiilor de spectacole și concerte;
- de gestionare a bibliotecilor;
- de protejare a patrimoniului cultural național mobil;
- de recunoaștere a cultelor;
- de gestionare a mormintelor și operelor comemorative de război;
- de protejare a monumentelor istorice.

Serviciile publice de gestionare a bazelor sportive și de organizare și dezvoltare a educației fizice și sportului sunt gestionate de primărie ca parte a competențelor în domeniul *sportului*.

În domeniul *agriculturii*, la nivelul municipiului sunt exercitate competențe pentru serviciile publice de:

- gestionare a fondului funciar;
- gestionare și exploatare a pajiștilor;
- clasificare a fermelor și exploatațiilor agricole;
- irigații;
- exploatare, întreținere și reparații a amenajărilor de îmbunătățiri funciare declarate de utilitate publică;
- dezvoltare durabilă a legumiculturii;
- control a producătorilor agricoli persoane fizice;

- organizare și desfășurare a activității de neutralizare a deșeurilor de origine animală.

În domeniul asistenței sociale, la nivel guvernamental au fost stabilite standarde de cost pentru: serviciile sociale destinate protecției și promovării drepturilor copilului; protecției și promovării drepturilor persoanelor adulte cu dizabilități; serviciile sociale rezidențiale destinate persoanelor vârstnice; serviciile sociale destinate îngrijirii la domiciliu a persoanelor vârstnice; serviciile sociale destinate prevenirii și combaterii violenței în familie.

În situația în care, datorită nevoilor specifice și situațiilor particulare ale beneficiarilor unui anumit tip de serviciu social, costurile necesare furnizării serviciului respectiv depășesc nivelul prevăzut de standardul minim de cost, stabilit la nivelul guvernului, consiliul local în calitate de furnizor public de servicii sociale, alocă sumele necesare din veniturile proprii, prin hotărâre de consiliu local.

Stabilirea de standarde de cost pentru realizarea lucrărilor de reparații la imobilele aflate în proprietatea publică și privată a municipiului, finanțate din bugetul local, este de asemenea, o măsură utilă, aceste documente de referință având rol de ghidare în promovarea lucrărilor de reparații curente. Aceste măsuri vizează în general optimizarea costurilor, obținerea unui cost cât mai bun la acest tip de lucrări, contribuind la fundamentarea necesarului de fonduri pentru finanțarea proiectelor de lucrări de reparații în condiții de eficiență economică. Stabilirea unui cost standard sprijină membrii comisiilor de evaluare în analiza ofertelor pentru atribuirea contractelor privind execuția lucrărilor de reparații construcții. De asemenea, sunt utile operatorilor economici care pot elabora ofertele în vederea contractării lucrărilor de reparații construcții. Stabilirea standardelor de cost la nivelul

municipiului determină, pe termen lung, un control eficient al calității lucrărilor de reparații, dar și al cheltuirii într-un mod eficient a banilor publici. Este necesară o analiză periodică pentru actualizarea standardelor de cost în raport cu evoluția situației economice, avându-se în vedere, în aceste cazuri, modificările privind prețul materialelor și al salariului minim/mediu pe economie.



Cum fenomenul corupției se constituie într-o amenințare pentru relansarea economică, este important să se dovedească că la baza cheltuirii banilor publici se află analize de oportunitate, că fondurile nu sunt îndreptate către proiecte discreționare iar la baza investițiilor în domeniile cheie pentru municipalitate se află costuri standard.

Bune practici în implementarea măsurilor stabilite prin *Strategia Națională Anticorupție 2016-2020* la nivelul municipiilor

Implementarea măsurilor stabilite în SNA 2016-2020, la nivelul administrației publice locale, este un proces care necesită nu doar timp ci și resurse umane instruite și un timp necesar alocat elaborării documentelor. Instruirea personalului, evitarea supraîncărcării acestuia cu sarcini suplimentare și salarizarea adecvată sunt câteva dintre principalele condiții care ar asigura succesul implementării măsurilor strategiei la nivelul unei primării de municipiu. Acestora li s-ar adăuga accesul la informațiile necesare elaborării documentelor într-un climat organizațional caracterizat de o comunicare eficientă.



Obligațiile unei primării de municipiu, pentru implementarea SNA 2016-2020, se concretizează în elaborarea și transmiterea către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice a următoarelor documente:

- *declarația de aderare* la valorile fundamentale, principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare a strategiei;

- *datele de identificare și contact ale persoanelor desemnate la nivelul instituției responsabile cu implementarea strategiei;*

- *lista structurilor subordonate, coordonate sau aflate sub autoritatea instituției pe care o conduc;*

- *analiza riscurilor și vulnerabilităților specifice instituției, precum și a măsurilor de remediere;*

- *planul de integritate.*

*Declarația de aderare la valorile fundamentale, principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare a Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020, conform modelului de declarație transmis de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, prin direcția de specialitate, trebuie asumată și publicată pe site-ul primăriei municipiului Băilești (a se vedea, în acest sens, exemplu Primăriei municipiului Hunedoara, <https://www.primariahd.ro/pagina/declaratia-de-aderare-sna>). Primăria municipiului Băilești se află totuși printre cele 68,8% municipii care au redactat și transmis *declarația de aderare*.*

Cu toate că în *Raportul de monitorizare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la nivelul administrației publice* (elaborat în iulie 2017) se apreciază că la nivelul primăriilor de municipii, există resurse (umane, financiare, materiale) adecvate pentru susținerea acțiunilor

prevăzute de mecanismul de monitorizare a implementării prevederilor SNA 2016-2020, față de primăriile de comune și orașe, realizarea *analizei de identificare a riscurilor și vulnerabilităților la nivelul administrației publice locale* a fost realizată la nivelul a 28,4%.

La nivelul județului Dolj, doar primăria municipiului Craiova a elaborat *analiza de identificare a riscurilor și vulnerabilităților*, iar, la modul general, în Regiunea Sud-Vest Oltenia, doar 8,61% din unitățile administrativ-teritoriale au întocmit acest document.

Cu toate că unitățile administrativ-teritoriale au primit un model exhaustiv al planului în format electronic, doar 43,12% dintre municipii au elaborat planul de integritate. Primăria municipiului Băilești a întocmit acest document, fără însă a fi precedat de realizarea *analizei de identificare a riscurilor și vulnerabilităților*, pe baza căreia ar fi trebuit fundamentat. Astfel, potrivit *Raportului de monitorizare a implementării Strategiei naționale Anticorupție 2016-2020 la nivelul administrației publice*, se constată că aceasta este o practică răspândită, de vreme ce etapa de analiză de riscuri, vulnerabilități și nevoi de intervenție specifice preliminară nu a fost parcursă de peste o treime dintre unitățile administrativ-teritoriale la nivelul cărora au fost elaborate planuri de integritate, deși există o metodologie care sprijină acest demers.

Realizarea *analizei riscurilor* dar și a *planului de integritate* presupune o cunoaștere a nevoilor și vulnerabilităților specifice primăriei municipiului Băilești, astfel încât în plan să se regăsească măsuri destinate acesteia.

Prima etapă în procesul de identificare a riscurilor și vulnerabilităților, indicată de metodologia pusă la dispoziție de MDRAP, o

reprezintă *constituirea și stabilirea componentei grupului de lucru/desemnarea persoanei responsabile*. Odată stabilit grupul de lucru, este necesară instruirea acestuia în aplicare metodologiei, stabilirea responsabilităților clare ale acestora dar și informarea întregului personal. Grupul de lucru este responsabil de: identificarea și descrierea riscurilor de corupție; evaluarea riscurilor de corupție; stabilirea măsurilor de intervenție; monitorizarea și revizuirea periodică a riscurilor de corupție; actualizarea planurilor de integritate.

Este recomandat ca din grupul de lucru să se facă parte: o persoană din conducerea primăriei care să conducă grupul; conducătorii sau reprezentanții structurilor care se ocupă de integritate, control intern, răspundere disciplinară, audit intern, resurse umane, control intern managerial, achiziții publice, gestionarea mijloacelor; consilierul de etică și, după caz, consilierul de integritate.



Activitățile grupului de lucru presupun: identificarea și descrierea riscurilor de corupție; evaluarea riscurilor de corupție; stabilirea măsurilor de intervenție; completarea *Registrului riscurilor de corupție*; monitorizarea și revizuirea riscurilor de corupție.

Evaluarea riscurilor de corupție presupune: estimarea probabilității de materializare a riscurilor de corupție; estimarea impactului; determinarea expunerii la risc; clasificarea și ordonarea riscurilor de corupție; determinarea priorității de intervenție.

Câteva exemple de întocmire a documentelor pot fi utile. Spre exemplu, în cazul domeniului privind *gestionarea spațială a teritoriului*, în cadrul căruia primăria furnizează serviciul public de eliberare a certificatului de urbanism, atribuțiile angajaților vizează *verificarea modului de execuție a construcțiilor și respectarea autorizațiilor eliberate dar și constatarea abaterilor de la disciplina în construcții și aplicarea de sancțiuni*. Vulnerabilitățile care pot fi asociate îndeplinirii acestor atribuții pot avea la bază fie o legislație complexă, cu prevederi redundante, dificil de pus în practică, fie exercitarea unui control slab în teren. Riscurile, în acest caz, generate, pot fi: imposibilitatea urmăririi modului în care se execută lucrările după eliberarea autorizațiilor de construire; neefectuarea controalelor periodice privind construcțiile noi pe teritoriul municipiului și neaplicarea sancțiunilor, acolo unde este cazul. Estimarea nivelului de probabilitate constă în aprecierea posibilității de materializare a riscurilor de corupție și se realizează prin stabilirea și aplicarea unitară a unor indicatori. Probabilitatea se măsoară pe o scală de la 1 la 3, astfel: 1 reprezintă probabilitate scăzută de materializare; 2 reprezintă probabilitate medie de materializare; 3 reprezintă probabilitate ridicată de materializare. Estimarea impactului acestor riscuri are la bază, de asemenea, aplicarea unor indicatori care măsoară nivelul acestora. Produsul dintre valoarea probabilității de materializare a acelu risc de corupție și valoarea impactului în situația materializării lui determină nivelul de expunere la un risc de corupție. *Grupul de lucru* are responsabilitatea elaborării *Registrului riscurilor de corupție*.

Cauzele care stau la baza vulnerabilităților generatoare de riscuri pot fi: lipsa personalului necesar, raportat la volumul de activități; realizarea de construcții fără obținerea autorizației de construire sau cu încălcarea prevederilor acesteia; existența unor situații mai vechi și nemonitorizate și/sau aflate în instanță; amânarea înscrierii construcțiilor noi în cartea

funciară; neactualizarea PUG-ului, din cauza întârzierii în obținerea avizelor ce țin de competența altor instituții. În raport cu fiecare cauză identificată, măsurile pot fi propuse de către angajații care exercită atribuțiile sau în cadrul unui proces de consultare cu cetățenii, principalii beneficiari ai serviciilor publice.

Exemple de vulnerabilități în domeniul *agriculturii*, pot avea legătură cu: înscrierea de date eronate în ce privește suprafețele de teren și categoriile de folosință, în baza declarației date de capul gospodăriei și în lipsa planurilor cadastrale; lipsa informațiilor privind membrii din gospodărie; exercitarea unui control insuficient la fața locului sau existența unor dificultăți în confirmarea exactității datelor. Aceste tipuri de vulnerabilități pot genera riscuri de tipul: întocmirea eronată a adeverințelor și certificatelor de producător; completarea cu date eronate sau incomplete a registrului agricol; lipsa informațiilor și a bazelor de date privind componența familiilor, a terenurilor agricole, a animalelor și a construcțiilor, prin neactualizarea acestora; schimbarea categoriei de folosință a terenurilor precum și a suprafețelor cultivate; diminuarea bazei de impozitare prin înscrierea de date eronate. În aceste cazuri, există o serie de cauze care pot fi identificate ca fiind generatoare de riscuri, spre exemplu: nedeclararea de către cetățean a suprafețelor reale (terenuri și clădiri); neactualizarea în timp real a registrului agricol; inexistența instrumentelor necesare constrângerii proprietarilor să declare periodic modificările în ceea ce privește datele înscrise; nedeclararea corectă a efectivelor de animale sau lipsa declarării acestora. Acestea li se pot adăuga cauze de tipul legislației complexe în domeniul cadastrului și cărții funciare dar și lipsa resurselor financiare pentru întocmirea planurilor cadastrale la nivelul cetățenilor municipiului.



Acest tip de analiză trebuie extins în cadrul tuturor atribuțiilor exercitate la nivelul primăriei, pentru realizarea activităților funcționale și de furnizare a serviciilor destinate cetățenilor. Este necesar ca exercițiul să fie extins cu identificarea soluțiilor pentru reducerea vulnerabilităților, nu doar în rândul angajaților dar și prin consultare publică.

Planul de integritate va fi structurat pe obiective specifice, fiecărei măsuri descrise fiindu-i asociați indicatori de performanță, riscurile identificate și sursa de verificare a acestora, termenele de realizare a măsurilor de atenuare a acestora, responsabilii de implementarea măsurilor și resursele financiare necesare, dacă este cazul.

Măsurile pe care SNA 2016-2020 le stabilește pentru a fi implementate la nivelul administrației publice locale, contribuie la asigurarea transparenței, eficacității și eficienței, responsabilității și operativității în asigurarea serviciilor publice. În condițiile asigurării unui corp de angajați profesioniști care practică standarde etice și de integritate, încurajați de aleșii locali, la nivelul primăriei municipiului Băilești se poate construi climatul de încredere și de respect reciproc necesar între personalul primăriei și cetățenii municipiului.



De ce este util un cod de conduită/de etică/deontologic?

Pentru înțelegerea necesității elaborării unui cod, se impun câteva explicații terminologice. Dacă prin *cod* se înțelege *un ansamblu de reguli privind comportarea unei persoane*, iar prin *conduită* se înțelege *modul de a se purta*, alăturarea termenului de *etică* cu înțelesul său de *ansamblu de norme în raport cu care un grup uman își reglează comportamentul*, dar și de *morală*, oferă explicația necesității de a implementa coduri de etică la nivelul administrației publice locale, instrumente diferite de codurile de conduită, stabilite de legislația în vigoare, atât pentru funcționarii publici cât și pentru personalul contractual.



Este important de înțeles diferența dintre cele două instrumente. *Codul de conduită* stabilește ceea ce angajații au obligativitatea să respecte și cum trebuie să acționeze din punct de vedere legal, informați fiind și asupra sancțiunilor. *Codul de etică* prevede un set de principii fără a preciza cum trebuie aplicate de către angajați, dar așteptându-se ca aceștia să le respecte.

La nivelul unei administrației publice, prevederile legale referitoare la principiile și standardele de conduită constituie norme juridice obligatorii, imperative, atât pentru funcționarii publici cât și pentru personalul contractual. În funcție de gradul de respectare a acestor standarde este evaluat comportamentul etic al angajaților în exercitarea atribuțiilor lor. De respectarea acestor standarde depinde și calitatea serviciilor publice oferite cetățenilor de către autoritățile și instituțiile publice.

Legislația prevede fără echivoc obligativitatea respectării principiilor și normelor de conduită de către angajați. Deopotrivă, încălcarea acestor norme de conduită profesională și civică de către angajați constituie abatere disciplinară și atrage răspunderea disciplinară a acestora.

Codul de conduită are drept obiective creșterea calității serviciului public, administrarea eficientă a resurselor în interes public, eliminând faptele de corupție.

Un cod de etică este util pentru a stabili principii care țin de morală și ar asigura coroborarea cu prevederi legale conexe. Astfel, unul dintre principiile de conduită profesională a angajaților este acela de a asigura egalitatea de tratament cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, principiu conform căruia au îndatorirea de a aplica același tratament juridic în situații identice sau similare, precum și de a exclude orice formă de discriminare în relația cu cetățenii și cu orice persoană cu care intră în legătură în exercitarea atribuțiilor. Un cod de etică ar realiza coroborarea prevederilor legislative, stabilind domeniile în care angajații trebuie să respecte egalitatea de tratament și non-discriminarea, respectiv raporturile de muncă și protecția socială; accesul la serviciile publice administrative și juridice, de sănătate, la alte servicii, bunuri și facilități; accesul la sistemul de educație de stat sau privat; libertatea de circulație, dreptul la libera alegere a domiciliului și accesul în locurile publice.

Raportat la principiul integrității morale, integritatea înseamnă adeziunea consecventă la standarde etice. *Integritatea morală* implică acțiunea cu un set de valori justificabile din perspectivă morală. În cazul angajaților primăriei, integritatea poate fi exercitată numai în cadrul legii. În mod explicit, un angajat trebuie să urmeze litera legii chiar dacă personal nu este de acord cu ea. Angajatul primăriei face dovada integrității sale atunci când practicile corupte nu îi afectează imparțialitatea, corectitudinea sau onestitatea.

Cum activitățile desfășurate de angajații primăriei sunt publice și pot fi suspuse monitorizării cetățenilor, activitățile trebuie să se deruleze în mod deschis și transparent. În aceste condiții, un cod de etică ar conține prevederi care s-ar raporta și la dispoziții ale altor legi decât aceea prin care se promovează codul de conduită, cum ar fi legea privind liberul acces la

informațiile de interes public. Dacă este vorba despre respectarea principiului transparenței pentru informațiile care vizează mediul, angajații trebuie să se raporteze la reglementările speciale ale legislației.

În ceea ce privește principiul asigurării unui serviciu public de calitate, prevăzut de codul de conduită, un cod etic ar putea adăuga recomandarea pentru angajatul primăriei de a avea o atitudine neutră în exercitarea atribuțiilor, nedând curs niciunui tip de presiune, indiferent de natura acesteia. Comportamentul angajatului în vederea asigurării transparenței administrative nu exclude respectarea subordonării ierarhice.

Este important de subliniat, totodată, că prevederile *Codului de conduită* nu derogă de la obligația furnizării informațiilor de interes public cetățenilor care le solicită. De asemenea, codul de conduită nu interzice angajaților să facă sesizări în baza legii privind protecția personalului din autoritățile publice.

Pentru a respecta principiul libertății de opinii, ar fi util de adăugat, dincolo de prevederile legislației, că acest tip de libertate trebuie exercitat în condițiile legii, neaducând atingere demnității, imaginii, precum și vieții intime, familiale și private a oricărei persoane.

Angajaților este necesar să li se prevadă, într-un cod etic, faptul că le aparține responsabilitatea pentru apariția publică și pentru conținutul informațiilor pe care le prezintă, indiferent de mediul de comunicare, iar acestea trebuie să fie în acord cu principiile și standardele de conduită prevăzute de lege.

Având în vedere faptul că interdicțiile de natură politică pentru angajații din administrație sunt prevăzute în mai multe acte normative, în

cuprinsul unui cod de etică este necesară referirea la aplicare legii privind regimul incompatibilităților.

Codul de etică poate să prevadă, dincolo de conduita în relațiile cu cetățenii și elemente de conduită în relația cu colegii, ca o componentă de eficientizare a comunicării interne. Obligația relațiilor colegiale, bazate pe onestitate, bună-credință și solidaritate, trebuie stabilită exclusiv în legătură cu relațiile de la serviciu, solidaritatea colegială nepresupunând ignorarea legitimității principiului competiției colegiale loiale.

Rolul consilierului de etică este unul deosebit de important. Pentru a beneficia de consiliere etică, angajații instituției s-ar putea adresa consilierului de etică nu doar în situațiile stabilite prin codul de conduită, acesta fiind interpretat ca un drept al lor, nu o obligație. În relația dintre consilierul de etică și angajatul instituției, primul are obligația de a consilia cu bună credință și profesionalism, astfel încât persoana consiliată să înțeleagă că are obligativitatea unei conduite corecte în activitatea viitoare.

Codul de etică ar putea conține referiri la statutul consilierului de etică, pentru a motiva activitatea persoanelor care sunt desemnate cu atribuții în acest sens și pentru a garanta autoritatea și independența lor operațională în raport cu conducătorii instituțiilor în care își desfășoară activitatea.

Consilierul de etică este persoana în sarcina căreia se află informarea angajaților și a conducătorilor instituțiilor publice cu privire la modificările sau completările relevante ale cadrului legal incident, precum și a noilor angajați asupra principiilor și standardelor de conduită care trebuie respectate în activitate.



Participarea *consilierului de etică* la ședințele cu personalul de conducere, astfel cum prevede legea, nu exclude posibilitatea participării atunci când consideră necesară prezența sa la aceste ședințe.

Motivul pentru care consilierul de etică din cadrul unei instituții este desemnat din rândul funcționarilor publici, este un rezultat al aplicării prevederilor *Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici* și al lipsei unei reglementări de conduită similare și pentru persoanele angajate pe bază de contract de muncă în cadrul instituțiilor și autorităților publice din *Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice*. Acest act normativ nu prevede înființarea instituției consilierilor de etică din rândul personalului contractual, în scopul aplicării eficiente a acestei reglementări. Astfel, în opinia specialiștilor, având în vedere principiul de drept potrivit căruia legea trebuie interpretată în sensul aplicării și nu al neaplicării ei, în limitele legale care definesc statutul celor două categorii de personal din cadrul autorităților publice, aspectele din Codul de conduită a funcționarilor publici, referitoare la consilierii de etică, pot fi aplicate deopotrivă personalului contractual. La nivelul unei instituții publice, beneficiarul activității de consiliere etică poate fi în fapt orice persoană angajată într-o instituție publică. Rămâne astfel la latitudinea conducătorului instituției, dacă dorește o abordare integrată a

laturii de prevenție în materie de etică și integritate, să elaboreze documentele administrative necesare astfel încât, consilierul de etică să poate oferi serviciile sale tuturor angajaților instituției.

Încurajarea discuțiilor angajaților cu consilierul de etică contribuie nu doar la o mai bună informare privind drepturile și obligațiile lor, astfel cum sunt prevăzute în actele normative, dar creează un climat organizațional integrat și generează o imagine pozitivă a instituției în interior.

Scopul discuțiilor cu consilierul de etică al instituției este acela de a înțelege textele legale aplicabile în cazul unor situații neclare, cu prevederi legale aparent contradictorii. Asigurând prevenirea unor situații de încălcare neintenționată a prevederilor legale sunt protejate resursele financiare dar și potențialele efecte negative asupra imaginii instituției.

Desemnarea consilierului de etică, dincolo de condițiile prevăzute de lege, trebuie să aibă în vedere abilitățile persoanei în cauză care trebuie să fie în măsură să genereze schimbări de atitudini și comportamente, nu doar consiliere în interpretarea unitară a actelor normative, dispozițiilor sau măsurilor administrative asociate dezvoltării și implementării de standarde etice la nivelul instituției.

Situațiile în care angajații se adresează cel mai frecvent consilierului de etică sunt cele în care: doresc să-și clarifice aspectele legate de înțelegerea și aplicarea unui principiu sau standard de conduită specifice contextului în care își desfășoară activitatea; în situațiile căutării unei situații amiabile de aplanare a unui conflict cu superiorii ierarhici sau colegii; în cazul în care intervin factori care îi pot afecta imparțialitatea, obiectivitatea și independența în exercitarea atribuțiilor.

Instrumentele consilierului de etică sunt: *formularul pentru înregistrarea unei solicitări de consiliere etică* și *registru consilierului de etică* în care sunt consemnate informațiile privind numărul de ședințe de consultare; numărul activităților de formare în domeniul eticii; numărul funcționarilor publici instruiți prin intermediul acțiunilor de formare în domeniu; numărul funcționarilor publici care au solicitat consiliere etică; numărul funcționarilor publici care au beneficiat de consiliere etică; spețe care au constituit obiectul consilierii etice; modalități de acțiune ulterioară a funcționarului public.



Municipiile au elaborate, la rândul lor, propriile coduri. Fie că acestea poartă denumirea de *cod de etică*, *cod de etică și integritate*, aceste documente sunt structurate astfel încât să cuprindă domeniul de aplicare, obiectivele și principii generale, normele de conduită ale angajaților dar și modalitatea în care se coordonează, monitorizează și se asigură controlul în respectarea acestora. În funcție de vulnerabilitățile identificate, se remarcă particularizarea unor reguli pentru angajații din aparatul de specialitate al primarului

(http://www.primariaarad.ro/html/ron/infointerespublic/Cod_etic_2017.pdf),

al acestora dar și al celor din serviciile publice subordonate consiliului local al

municipiului

(<https://www.apulum.ro/pdf/Regulament%20Cod%20etica.pdf>) sau auditorii

interni, angajații Poliției Locale sau ai Serviciului de Asistență Medicală,

(<http://www.primariacampulung.ro/fisiere/file/Ordin%20946/cod%20etica.pdf>).

La nivel național, monitorizarea implementării normelor de conduită profesională a funcționarilor publici și a procedurilor disciplinare se realizează de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici în baza ordinului președintelui acesteia.



Controlul averilor

Instituția din România care deține competența exclusivă în constatarea cazurilor de *incompatibilitate și a conflictelor de interese*, *sanționarea nedepunerii în termen a declarațiilor de avere și de interese*, *identificarea diferențelor semnificative între modificările intervenite în avere și veniturile realizate* în aceeași perioadă este Agenția Națională pentru Integritate. Aceasta se bazează, în primul rând, pe aria de realizare a prevenției și conștientizării, iar, în al doilea rând, pe atributul instituției de a

sesiza alte autorități sau instituții publice în cazul în care se constată elemente de încălcare a legislației fiscale, penale etc.



Alături de Agenția Națională pentru Integritate, din ansamblul structurilor cu atribuții în monitorizarea modului în care se respectă prevederile legale în ceea ce privește declararea averilor se află parchetele, instanțele judecătorești, comisiile de disciplină din cadrul instituțiilor publice, comisiile de cercetare a averii de pe lângă Curțile de Apel și organele fiscale.

Agenția Națională pentru Integritate a elaborat un instrument important și necesar de îndrumare, respectiv *Ghidul privind completarea declarațiilor de avere și de interese* (https://www.integritate.eu/Files/Files/Ghid%20completare%20declaratii%200avere/001_GHID%20COMPLETARE%20DAI%20iunie%202018.pdf), procedând, ori de câte ori va aprecia necesar, la actualizarea și îmbunătățirea acestuia. Agenția Națională pentru Integritate pune la dispoziția persoanelor obligate să completeze și să depună cele două tipuri de declarații, tutoriale video, actualizând și îmbunătățind totodată, și secțiunea de întrebări frecvente (F.A.Q.). Demersurile Agenției Naționale pentru Integritate au în vedere stimularea atitudinii civice a cetățenilor, care să conducă la formularea de sesizări adresate agenției.

Este important de reținut faptul că *declarațiile de avere și declarațiile de interes* reprezintă acte personale, putând fi rectificate numai în condițiile prevăzute de *Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.*

Declarațiile de avere se întocmesc în scris, pe propria răspundere, cuprinzând drepturile și obligațiile declarantului, ale soțului/soției, precum și ale copiilor aflați în întreținere, în conformitate cu *Anexa nr. 1 din Legea nr. 176/2010.*

Declarațiile de interes se întocmesc în scris, pe propria răspundere, cuprinzând funcțiile și activitățile prevăzute în *Anexa nr. 2 din Legea nr. 176/2010.*

Declarațiile pot fi tehnoredactate utilizându-se formularele editabile de pe site-ul Agenției Naționale de Integritate.

Legea prevede o serie de termene în care subiecții vizați trebuie să își depună declarațiile de avere. *Declarațiile de avere și declarațiile de interes* se depun în termen de 30 de zile de la data numirii sau a alegerii în funcție ori de la data începerii activității. Mai mult, persoanele prevăzute de lege sunt obligate să depună sau să actualizeze declarațiile de avere și declarațiile de interes anual, cel mai tarziu la data de 15 iunie.

Declarațiile de avere cuprind datele aferente anului fiscal anterior încheiat la 31 decembrie, în cazul veniturilor, și situația la data declarării pentru celelalte capitole din declarație. În cazul persoanelor suspendate din

exercițiul funcției sau al demnității publice pentru o perioadă ce acoperă integral un an fiscal vor actualiza declarațiile în termen de 30 de zile de la data încetării suspendării.



Nerespectarea obligației de a răspunde solicitărilor Agenției Naționale de Integritate se sancționează cu amenda civilă de 200 lei pentru fiecare zi de întârziere. Nedepunerea declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese în termenele prevăzute, precum și nedeclararea, în declarația întocmită a cuantumului veniturilor realizate, sau declararea acestora cu trimitere la alte înscrisuri constituie contravenție și se sancționează cu amenda de la 50 lei la 2.000 lei. În cazul în care o persoană depune declarații de avere sau de interese care nu corespund adevărului, aceasta se sancționează cu pedeapsa cu închisoarea de la 3 luni la 2 ani pentru săvârșirea infracțiunii de fals în declarații, potrivit Codului Penal.

Legea prevede sancțiuni și în situația în care o sesizare contra unei persoane este făcută cu rea-credință, dacă prin aceasta a cauzat persoanei denunțate un prejudiciu moral sau material, constituind o infracțiune de denunțare calomnioasă.

Transparența în administrarea informațiilor și serviciilor publice prin mijloace electronice

În condițiile creșterii așteptărilor cetățenilor cu privire la disponibilitatea serviciilor și transparența acțiunilor instituțiilor publice, se impune implementarea de sisteme de comunicare similare cu soluțiile de management a relației cu clienții din sectorul privat.

Este necesară, prin urmare, asigurarea unei imagini clare, unitare și eficiente a serviciilor publice ale municipalităților, prin care să se poată asigura un răspuns prompt la toate solicitările, reclamațiile și întrebările venite de la cetățeni. Un astfel de sistem centralizat ar înlătura o parte din sarcinile administrative de la nivelul primăriei dar și la nivelul cetățenilor și ar îmbunătăți trasabilitatea procesului înregistrare solicitare-rezolvare-notificare și feedback al cetățeanului.

Soluțiile informatice pentru administrarea informațiilor și serviciilor publice prin mijloace electronice au drept scop asigurarea accesului cetățenilor la informațiile gestionate prin intermediul aplicațiilor informatice din cadrul primăriei și facilitează colaborarea între angajații acesteia.

Obiectivul unui *portal* este asigurarea legăturii între sistemele interne ale instituției și interfața cu cetățenii, ceea ce se poate realiza prin *call center telefonic*, prin *pagina web a instituției* sau prin *infochioșc*.

Portalul este instrumentul de comunicare prin care se pot oferi informații despre activitatea primăriei, asigurând accesul on-line al cetățenilor la resursele informaționale necesare privind serviciile aflate în competența primăriei.



La Primăria municipiului Sibiu este construit un portal de unde cetățenii pot accesa online servicii electronice pentru obținerea de informații, completarea online a unor formulare, depunerea cererilor online, înscrierea în audiențe, depunerea de documentații și plăți electronice.

La Ploiești, cetățenii au la dispoziție posibilitatea programării on-line, în vederea obținerii actelor de identitate, precum și a programărilor căsătoriilor (pentru anul 2019).

Primăria municipiului Suceava pune la dispoziția cetățenilor servicii on-line de consultare a registraturii, depunerii de petiții și urmării soluționării acestora, înscriere în audiență, eliberarea certificatului de urbanism , eliberarea de autorizații de construcție și de taxi.

La nivelul primăriilor de municipii din România regăsim existența *ghișeului-unic*, care la rândul său este un portal de e-guvernare care le permite persoanelor fizice și juridice să obțină informațiile necesare și să efectueze on-line procedurile administrative. De regulă, *ghișeele unice* oferă on-line informații cu privire la diverse proceduri: cum se introduce o cerere; ce entitate răspunde de prelucrarea cererilor; care sunt costurile pentru depunerea unei cereri; în cât timp se primește un răspuns.

Mai mult decât *portalul*, la dispoziția cetățenilor poate fi pusă soluția web de plată electronică, *e-pay* care permite efectuarea de plăți prin intermediul internetului, utilizând carduri bancare, pentru toate categoriile de sume datorate bugetului local: chirii, impozite și taxe locale, amenzi etc.

Acest serviciu de plată electronică poate fi accesibil oricărui cetățean autentificat prin intermediul portalului, dispunând de o interfață clară, interacțiunea cetățeanului cu soluția de plată fiind exemplificată printr-un set clar de etape, personalizate în funcție de natura relației acestuia cu primăria.

Pentru plata taxelor și a impozitelor, deși există un *ghiseu unic* la nivel național (*ghiseul.ro*), iar obligația legală a primăriilor este aceea de a se interconecta cu acesta, astfel încât cetățenilor să li se ofere posibilitatea de a realiza plăți on-line cu cardul (amenzi, taxe și impozite), doar un număr restrâns dintre primăriile de municipiu s-au înrolat sau sunt în proces de înrolare și o parte și mai mică dintre acestea permit efectiv contribuabililor persoane fizice plata online, inclusiv din afara țării.

Ghiseul.ro a fost gândit ca o soluție pentru modernizarea sistemului de plată a taxelor și impozitelor în România și nu exclude aplicațiile/sistemele proprii dezvoltate de către primării, ci din contră, vine ca un canal alternativ de colectare taxe și impozite pentru primării, ce se interconectează cu sistemele informatice dezvoltate de către acestea. Singurele costuri generate de înrolarea în platforma *ghiseul.ro* sunt cele aferente comisioanelor, beneficiile utilizării platformei fiind în schimb mult mai multe.



Descentralizarea teritorială și fiscală face să nu existe coerciție asupra primăriilor, plecându-se de la premisa că acestea trebuie să răspundă

necesităților cetățenilor, iar oferirea de canale alternative de colectare taxe și impozite ar trebui să reprezinte o prioritate pentru orice primar.

Există mai multe motive pentru care primăriile marilor municipii preferă dezvoltarea și utilizarea propriilor sisteme de plată on-line.

Spre exemplu, la Cluj-Napoca primăria are propriul sistem de plată online a taxelor și impozitelor. Datele sunt adunate din mai multe aplicații informatice ale primăriei ceea ce ar face mult mai complicată înrolarea pe *ghiseul.ro*. Sistemul de plăți on-line de la Cluj-Napoca este actualizat permanent cu prevederile noului cod fiscal nelăsând contribuabilul să achite impozitele locale înainte de stingerea amenzilor. Mai mult, valoarea comisionului tranzacțiilor nu este suportat de către contribuabil ci de către primărie și este de 1% dar nu mai mult de 30 lei/tranzacție.

În Brașov, impozitele și taxele se pot plăti și prin *ghiseul.ro*, în condițiile în care contribuabilii au primit deciziile de impunere și știu exact cât au de plată.

Din 2001 la Sibiu, cetățenii au putut consulta situația taxelor și impozitelor online. Pentru plata taxelor și impozitelor locale a fost dezvoltată, securizată și integrată cu noul portal și soluția de plată electronică a taxelor și impozitelor locale. Platforma a devenit funcțională în august 2011. Comisionul plătit la bancă este în prezent de 0,6% din valoarea încasată prin mijloace electronice și este suportat de către municipalitate, nu de către cetățean.

Call center-ul reprezintă o interfață automată asistată de operatori, între cetățeni și primărie. Operatorii call center-ului pot oferi informații de interes general cetățenilor și pot răspunde întrebărilor acestora, având acces direct și permanent la toate sistemele informatice ale instituției (stadiu solicitări, informații taxe și impozite etc.). Având în vedere personalul, cel mai adesea subdimensionat, de la nivelul municipiului, o soluție mai

eficientă ar putea fi implementarea interfețelor automate între aplicațiile software ale call center-ului telefonic și aplicațiile de management al documentelor ce ar putea permite cetățenilor aflarea unor informații gestionate de aceste sisteme în mod automat, fără intervenția unui operator.

Un astfel de *call-center* funcționează la Timișoara. Acest sistem permite timișorenilor, apelând un număr de telefon pus la dispoziția lor, să sesizeze primăria fără a se deplasa până la sediul acesteia pentru a afla, de exemplu, cât impozit are de plătit un cetățean sau să reclame că iluminatul de pe strada sa lasă de dorit, ori să afle de ce acte are nevoie pentru a i se elibera un certificat de urbanism. Serviciul este asigurat, 14 ore pe zi, de luni până vineri, de la 8,00 la 22,00, de operatori specializați în relații publice, pregătiți să preia apelurile telefonice. Call-center-ul este astfel conceput în așa fel încât să poată primi, concomitent, un volum considerabil de apeluri telefonice, cu ajutorul calculatorului. Cei care preiau aceste apeluri sunt conectați la o bază de date, prin intermediul computerului. Cu ajutorul acestei baze de date au capacitatea fie să răspundă pe loc solicitărilor primite, fie să le înregistreze și apoi să le direcționeze, mai departe, către cei îndreptățiți să le răspundă. În Timișoara acesta a fost primul centru de acest tip deschis de o instituție publică, în România. Acest lucru a fost posibil, în principal, datorită nivelului de informatizare atins de Primăria Timișoara. Costurile serviciului sunt de 1,37 lei/pe an, pentru fiecare timișorean. La început informațiile care au fost accesibile, au fost cele existente la momentul acela pe portal, și anume: acte și probleme, taxe și impozite, cereri, reclamații, sesizări. Call-center-ul dispune de o rețea de calculatoare, un server, și o centrală telefonică, care permite conectarea simultană a mai multor asistenți și direcționarea automată a apelurilor pe mai multe linii, astfel încât cetățeanului să i se poată răspunde cât mai curând posibil,

evitându-se astfel timpul de așteptare prea mare. Apelurile cetățenilor sunt tarifabile, cu tarif normal.

Infochioșc-ul este soluția de informare a cetățenilor pe suport touchscreen. Acesta este un instrument eficient de interfață cu sistemele informaționale ale primăriei, destinate în general cetățenilor care nu beneficiază de acces la internet și care, din acest motiv, nu au acces la informațiile din portalul web al Primăriei. Acesta va putea fi utilizat de către cetățeni pentru a accesa informațiile din bazele de date ale subsistemelor de taxe și impozite și managementul documentelor.

Spre exemplu, la Timișoara există un tip de infochioșc prin intermediul căruia se asigură acces gratuit la Sistemul Informatic GIS oferind posibilitatea oricărui cetățean să consulte banca de date urbană. Primăria Municipiului Timisoara a fost prima instituție din România care a introdus în anul 2000 acest tip de instrument iar apoi a deținut prima rețea de infochioșcuri din țară. Infochioșcurile sunt situate în diferite locuri ale Timișoarei și pot fi folosite într-un mod foarte simplu și gratuit. Astfel, prin simpla atingere a ecranului, se pot accesa informații despre principalele instituții din oraș, se poate studia ghidul turistic al Timișoarei sau modul de organizare al regiilor autonome. De asemenea, infochioșcurile oferă o documentație completă în ceea ce privește diverse probleme, cum ar fi construirea unui garaj sau plata taxelor sau a impozitelor. Timișorenii pot adresa întrebări primarului, viceprimarilor și celor patru direcții: economică, de urbanism, tehnică și patrimoniu. În cel mult 15 zile, cetățeanul are șansa să găsească răspunsul la întrebarea pe care a adresat-o, însă doar în cazul în care întrebarea sa a fost pertinentă. Primăria trimite răspuns celor care își lasă adresa și, în acest scop, doi sau trei angajați din cadrul fiecărei direcții se ocupă cu acest lucru.

Aplicațiile informatice contribuie la apropierea și implicarea cetățeanului în actul de guvernare prin acces electronic facil la informații, crearea și punerea la dispoziția cetățenilor a unui sistem de informare integrat în domenii de interes social, cultural și economic.

În plus, și poate cel mai important aspect este dat de faptul că informatizarea proceselor administrative asigură gradul de transparență așteptat de contribuabil în utilizarea resurselor și eficiența proceselor administrative.



Regimul incompatibilităților și conflictelor de interese

O eroare care se constată în mod frecvent este *confuzia* care se creează între *conflictul de interese* și *incompatibilități*.

Existența unui *conflict de interese* în cazul persoanelor publice este legat de *luarea unei decizii* care să influențeze un *interes personal*.



Existența *situației de incompatibilitate* nu presupune luare vreunei decizii, fiind suficient faptul că *sunt exercitate în mod simultan două sau mai multe funcții* al căror *cumul este interzis de lege*.



Conflictul de interese apare atunci când o persoană, aflată într-o funcție publică, ia o decizie sau participă, în virtutea funcției, la luarea unei decizii având și un interes personal.

Participare la luarea unei decizii presupune ca adoptarea acesteia să depindă exclusiv de voința oficialului public sau când participă la dezbateri și contribuie prin votul său la luarea unei decizii.

Interesul personal este reprezentat de beneficiul obținut de oficialul public sau o persoană apropiată acestuia în urma adoptării deciziei.



Ghidul privind incompatibilitățile și conflictul de interese, elaborat de către Agenția Națională de Integritate (https://www.integritate.eu/Files/Files/Ghid_Incompatib_ConflicteInterese_2011/Ghid%20Incompatibilitatile%20&%20Conflicte%20aprilie%202018.pdf), stabilește trei tipuri de conflict de interese, în funcție de momentul apariției

acestui: *conflictul de interese potențial, conflictul de interese actual, conflictul de interese consumat.*

Conflictul de interese potențial apare atunci când un oficial public s-ar afla într-un conflict de interese dacă ar lua o decizie.

Conflictul de interese actual apare atunci când oficialul public se află în situația de a adopta decizia care ar avantaja un apropiat sau pe sine.

Conflictul de interese consumat apare atunci când oficialul public a adoptat decizia în legătură cu care are un interes personal, el sau un apropiat al său.



Interesul personal al alesului local apare atunci când *au posibilitatea de a anticipa că o decizie a instituției din care fac parte ar putea genera un beneficiu sau un dezavantaj pentru:* propria persoană; soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv; orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia; o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri; o altă autoritate din care fac parte; orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora; o asociație sau fundație din care fac parte. Prevederile Codul penal se aplică doar în situația conflictului de interese în care sunt implicate persoane care au gradul al II-lea de rudenie cu consilierul local.

De asemenea, consilierilor locali le este interzis să ia parte la deliberarea și adoptarea hotărârilor de consiliu local în care au un interes patrimonial față de problema supusă dezbaterii.

Interesul poate fi personal sau prin soție/soț, afini sau rude de până la gradul al patrulea inclusiv. Hotărârile adoptate prin încălcarea acestei prevederi sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată.

Exemplul unui conflict de interese, în cazul unui consilier local, care ar fi putut fi evitat. Pe durata mandatului de consilier local, persoana a participat la deliberarea a două hotărâri ale consiliului local privind aprobarea închirierii prin licitație publică a unor terenuri, între Primăria municipiului și o asociație în cadrul căreia persoana în cauză deținea la acea dată calitatea de președinte. A fost încheiat un contract, deși persoana evaluată avea un interes personal în problema supusă dezbaterilor consiliului local, având posibilitatea să anticipeze că asociația va beneficia de pe urma adoptării lor.

Consilierii trebuie să anunțe la începutul ședinței un potențial conflict, aspect care se consemnează alături de abținerea de la vot în procesul verbal al ședinței. Consilierii locali care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea

consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective. Încălcarea dispoziției de mai sus atrage încetarea de drept a mandatului de ales local la data încheierii contractelor.

Exemplul unui conflict de interese, în cazul unui consilier local, care ar fi putut fi evitat: consilier local în consiliul local al municipiului este directorul general al unei firme. În ședința consiliului local este pe ordinea de zi un proiect de hotărâre prin care se propune reducerea cu 20% a taxei de depozitare a gunoiului pentru firma la care consilierul local este director general. Consilierul local votează proiectul de hotărâre.



Primarii și viceprimarii nu pot emite un act administrativ și nu pot încheia un act juridic sau să emită o dispoziție dacă aduce vreun folos material pentru: propria persoană; soț/soție; rudele sale de gradul I.

Exemplu de conflict de interese care putea fi evitat. Primarul municipiului, în perioada exercitării mandatului, a semnat un contract de comodat cu o asociație în cadrul căreia fiul primarului avea calitatea de membru fondator și ulterior și pe cea de angajat. Totodată, primarul a semnat un contract de comodat cu o altă asociație în cadrul căreia fiul său avea calitatea de membru fondator.

În perioada exercitării mandatului de primar, persoana a aprobat și semnat acte administrative care au produs un folos material pentru o societate la care soția sa deține calitatea de asociat unic și funcția de administrator.

În calitate de primar, persoana a emis și semnat o Dispoziție și a semnat contractul individual de muncă privind angajarea fiicei sale în funcția de muncitor calificat în cadrul unui serviciu administrativ din aparatul de specialitate al primarului.

Situațiile în care un *funcționar public* se află în *conflict de interese* apare atunci când: este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial; participă în cadrul aceleiași comisii, constituite conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I; interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

Dacă există un conflict de interese, funcționarul este obligat să se abțină de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii și să-l informeze de îndată pe șeful ierarhic căruia îi este subordonat direct. Acesta este obligat să ia măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință. Încălcarea dispozițiilor poate atrage, după caz, răspunderea disciplinară, administrativă, civilă ori penală, potrivit legii. În cazurile menționate anterior, conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea șefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcționarul public în cauză, va desemna un alt funcționar public, care are aceeași pregătire și nivel de experiență.

Exemple de conflict de interese care ar fi putut fi evitate sunt prezentate în cele ce urmează.

În exercitarea demnității publice, având un interes personal de natură patrimonială, în calitate de arhitect șef în cadrul primăriei, a avizat/aprobat proiecte pentru terțe persoane fizice și juridice care au fost întocmite de către o societate în cadrul căreia soțul persoanei a deținut și exercitat calitatea de administrator/asociat.

Un funcționar public, în cadrul primăriei de municipiu, a participat, ca secretarul *Comisiei de evaluare a ofertelor pentru închirierea, concesiunea sau vânzarea publică desfășurată în conformitate cu prevederile legale, a unor imobile aflate în proprietatea privată sau publică a municipiului*, la adjudecarea închirierii prin licitație a imobilului situat în localitate, concretizat prin închirierea drepturilor locative pentru sine și familia sa. Astfel, funcționarul public a luat cunoștință (în cursul și ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor de serviciu) despre valoarea și calitatea bunului care urma să fie închiriat, și totodată a participat, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, la închirierea imobilului.

În calitate de persoană cu responsabilitate în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului și al executării lucrărilor de construcții la nivelul municipiului, un angajat al primăriei municipiului a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, prin semnarea a nouă autorizații de construire pentru persoane fizice care au fost beneficiarele unor studii geotehnice întocmite de același angajat dar în calitate de persoană fizică autorizată.

Incompatibilitățile reflectă acele situații în care un oficial public exercită mai multe funcții în același timp, deși este interzis de lege.



Potrivit legii, *funcția de primar este incompatibilă* cu exercitarea mai multor funcții sau calități: de prefect sau subprefect; funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile reglementate de legea societăților, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societăți, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; calitatea de deputat sau senator; funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora; orice alte funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic

sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale.

Incompatibilitatea există și în situația în care soțul sau rudele de gradul I ale alesului local dețin calitatea de acționar - incompatibilitatea cu calitatea de ales local intervine la data la care alesul local, soțul sau ruda de gradul I a acestuia devin acționari.

Cele mai frecvente cazuri de incompatibilitate se remarcă a fi:

- deținerea simultană funcției de primar și a calității de membru al consiliului de administrație al unei școli din municipiu.
- deținerea simultană funcției de primar și a calității de comerciant persoană fizică;
- deținerea simultană funcției de primar și a calității de administrator de societate comercială.

Potrivit legii, *funcția de viceprimar este incompatibilă* cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: prefect sau subprefect; funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile reglementate de legea societăților, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societăți, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație; președinte sau de secretar al

adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială; comerciant persoană fizică; membru al unui grup de interes economic; deputat sau senator; ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora; funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale.



Cele mai frecvente situații ale constatării stării de incompatibilitate în cazul viceprimarului au fost constatate în cazurile:

- deținerea simultană a funcției de viceprimar și calitatea de comerciant persoană fizică ;
- deținerea simultană a funcției de viceprimar și administrator de societate comercială;

Funcția de consilier local este incompatibilă cu funcția sau calitatea de: primar; prefect sau subprefect; funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local ori al prefecturii din județul respectiv; de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societăți de interes județean ori înființate sau aflate sub autoritatea consiliului județean sau la regiile autonome și societăți, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societăți, a membrilor în consiliile de administrație

ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectivă deține participație; președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; deputat sau senator; ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.

Activitatea desfășurată de consilierul local sau consilierul județean, în calitate de membru al consiliilor de administrație al unei entități economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație, la unitățile și instituțiile de învățământ de stat sau confesionale și la spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale nu este retribuită.

Este generată o situație de incompatibilitate în cazul în care persoana respectivă exercită, simultan, calitatea de ales local și una sau mai multe funcții/calități al căror cumul este interzis de lege.

Reglementarea incompatibilităților vizează protejarea valorilor sociale care privesc imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice, având în vedere că funcțiile exercitate în stare de incompatibilitate se influențează sau se pot influența reciproc, funcția publică nemaiputând fi exercitată în condiții de obiectivitate și imparțialitate, fiind, astfel, vătămat principiul supremației interesului public. Incompatibilitatea cu calitatea de ales local intervine la data la care alesul local, soțul sau ruda de gradul I a acestuia devin acționari

semnificativi la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean. Dacă alesul local avea încheiate contracte de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care face parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale respective, alesul local are obligația de a renunța la acestea anterior validării mandatului.

Cele mai frecvente cazuri de incompatibilitate în cazul aleșilor locali au fost:

- deținerea simultană a funcției de consilier local și pe cea de angajat în cadrul compartimentului de deservire din aparatul de specialitate al primarului;
- în perioada deținerii funcției de consilier local, entitatea economică în cadrul căreia consilierul local a fost asociat și administrator, a desfășurat activități comerciale prin achiziții directe, a încheiat și derulat contracte comerciale și a emis facturi în baza unor comenzi ferme cu mai multe instituții aflate în subordinea ori sub autoritatea primăriei municipiului.



Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau calități decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică. Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate în

cadrul: autorităților sau instituțiilor publice; cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale; regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ din sectorul public; membru al unui grup de interes economic.

Cele mai frecvente cazuri de incompatibilitate în cazul funcționarilor publici au fost:

- deținerea simultană a calității de funcționar public în cadrul primăriei și a funcției de consilier local la o altă unitate administrativ-teritorială;

- deținerea simultană a calității de funcționar public și a celei de candidat la alegerile locale pentru ocuparea funcției de consilier local, fără ca raportul de serviciu să fie suspendat pe durata campaniei electorale.

- deținerea simultană a funcției publice de consilier grad superior la serviciul financiar din cadrul primăriei și pe cea de economist în cadrul unei societăți comerciale, desfășurând același tip de activitate, potrivit fișelor de post aferente.

Trebuie precizat că nu se află în situație de incompatibilitate funcționarul public care este desemnat prin act administrativ pentru a face parte din echipa de proiect finanțat din fonduri comunitare nerambursabile postaderare, precum și din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, cu excepția funcționarilor publici care exercită atribuții ca auditor sau atribuții de control asupra activității derulate în cadrul acesteia și a funcționarilor publici care fac parte din echipa de proiect, dar pentru care activitatea desfășurată în cadrul respectivei echipe generează o situație de conflict de interese cu funcția publică pe care o ocupă. Trebuie însă menționat faptul că funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități remunerate în cadrul instituțiilor

publice. Astfel, este întâlnit frecvent cazul de incompatibilitate în care funcționarul public deține simultan funcția publică de consilier în cadrul unei direcții a primăriei și funcția contractuală de expert financiar în cadrul unui proiect cu finanțare europeană al primăriei, atribuții pentru care are încheiat un contract de muncă.

Funcționarii publici, pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. De asemenea, pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate, potrivit fișei postului. În ceea ce privește legătura indirectă, intenția legiuitorului este aceea de a face o legătură între pregătirea profesională a funcționarului public și funcția pe care acesta o exercită.

Existența raportului ierarhic între soți sau rude de gradul I și neîndeplinirea obligației de a opta se constată de către șeful ierarhic superior al funcționarilor publici respectivi, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre funcționarii publici soți sau rude de gradul I.

Funcționarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, însă le este interzis să fie membri ai organelor de conducere ale partidelor politice și să exprime sau să apere în mod public pozițiile unui partid politic.



Liberul acces la informații de interes public

În privința liberului acces la informațiile de interes public, o foarte mare importanță o are distincția dintre noțiunea de *informații publice* și *informații care trebuie publicate din oficiu*.



În vreme ce Constituția României stabilește faptul că *dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit*, *Legea nr. 544/2001 privind accesul la informațiile de interes public* enumeră tipurile de informații care nu sunt supuse regimului de acces liber al cetățenilor, stabilind că regula este aceea că toate informațiile au caracter public, cu excepția celor limitativ prevăzute de lege.

Mai departe, legea procedeează la a opera o distincție între informațiile publice. Astfel, pe de o parte sunt individualizate niște categorii de informații care, datorită importanței lor, trebuie să fie puse la dispoziția publicului fără ca acesta să efectueze vreo procedură de accesare a lor. În acest sens, este prevăzută modalitatea de publicare a acestor informații: afișare la sediul autorității sau al instituției publice ori prin publicare în Monitorul Oficial al României sau în mijloacele de informare în masă, în

publicații proprii, precum și pe pagina de Internet proprie; consultarea lor la sediul autorității sau al instituției publice, în spații special destinate acestui scop. Legea stabilește astfel procedura cu caracter general, prevăzând actele care au legătură cu structura internă a instituției. În același timp, este cunoscută existența unor legi speciale care reglementează specificul activității unor instituții sau compartimente și care stabilesc, la rândul lor, alte tipuri de informații care trebuie să fie publicate din oficiu. Un exemplu este *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții* și *Ordinul Ministrului nr. 2701/2010 pentru aprobarea Metodologiei de informare și consultare a publicului cu privire la elaborarea sau revizuirea planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism*. Aceste acte normative prevăd publicarea etapelor intermediare a elaborării actelor de urbanism și informații minimale despre cele adoptate.

Hotărârea nr. 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe și HG nr. 1076/2004 și Hotărârea nr. 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului prevăd publicarea, din oficiu, a actelor de mediu atât în faza de elaborare, cât și după adoptare. Este important ca instituțiile publice să arate din oficiu care este competența instituției lor, care sunt actele normative care o reglementează și cum acestea instituie obligații suplimentare în sarcina lor.



În ceea ce privește dreptul persoanelor de a obține informațiile solicitate, legea prevede că: orice persoană are dreptul să solicite și să obțină de la autoritățile și instituțiile publice, în condițiile prezentei legi, informațiile de interes. Legea prevede și obligația autorităților și instituțiilor publice să asigure persoanelor, la cererea acestora, informațiile de interes public solicitate în scris dar și obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public. Obligația instituției de a răspunde la o solicitare expresă din partea unei persoane este suplimentară celei de publicare a informațiilor de interes public din oficiu.

Există mai multe situații raportate la faptul că informația este publică sau nu, ori publicată din oficiu sau nu. În cazul în care persoanele interesate ar solicita informații care nu sunt de interes public, fiind exceptate de lege, instituția ar trimite un răspuns negativ. Dacă persoanele interesate ar solicita informații publice care se publică din oficiu, răspunsul ar fi unul lipsit de conținut, deoarece s-ar face trimitere în mod direct la site-ul instituției. Cel de-al treilea caz ar fi cel de solicitare a informațiilor publice care nu se publică din oficiu, în care instituția este obligată să ofere un răspuns personalizat solicitării.

Normele metodologice ale legii confirmă în mod expres distincția dintre informațiile publice și cele care trebuie să fie publicate din oficiu. În acest caz, autoritățile trebuie să dea un răspuns personalizat pentru fiecare petiție formulată, dacă informațiile publicate prin una dintre celelalte forme prevăzute de lege, respectiv pe site-ul instituției sau la sediul acesteia nu răspund în mod exhaustiv cererii. În plus, legea prevede ca în cazul în care informația solicitată este deja comunicată din oficiu în una dintre formele precizate la art. 5 din *Legea nr. 544/2001*, se asigură de îndată, dar nu mai târziu de 5 zile, informarea solicitantului despre acest lucru, precum și sursa unde informația solicitată poate fi găsită. Însă, simpla trimitere pe site a solicitantului nu echivalează cu respectarea dreptului său de acces la informație.

Spre exemplu, a da curs unei solicitări referitoare la informații de urbanism, doar prin trimiterea la hotărârea de consiliu local de pe site-ul instituției nu este suficientă. Chiar și în condițiile identificării facile pe site-ul instituției a numărului și datei hotărârii de consiliu local, aceste informații relevă doar actul juridic al aprobării, fără a indica, în concret, ce anume s-a aprobat, respectiv ce indicatori urbanistici derogatorii de la documentațiile de urbanism elaborate la nivel superior, au fost aprobate. În absența acestor ultime informații, conținute în avizul de urbanism aferent fiecărui PUD, informarea furnizată de instituția publică rămâne pur formală și lipsită de orice substanță. În cazul în care sunt solicitate informații care exced celor publicate din oficiu pe site-ul instituției, există obligativitatea oferirii unui răspuns exhaustiv.

Tot în domeniul urbanismului, atingerea finalității prevăzute de legiuitor presupune publicarea, din oficiu, a informațiilor referitoare la toate etapele elaborării unei documentații de urbanism, cu indicarea expresă a

stadiului procedurii, dar și a informațiilor relevante din perspectivă urbanistică. Doar prin comunicarea acestor din urmă informații, într-o formă clar structurată cu privire la stadiul procedurii de elaborare, se poate asigura un acces efectiv la informație al persoanelor interesate de acest proces de adoptare a documentațiilor de urbanism.

De asemenea, în furnizarea informațiilor solicitate, trebuie reținut faptul că, dacă instituția publică nu este obligată să țină o evidență conform solicitărilor cetățenilor, acest lucru nu înseamnă că informația solicitată nu poate fi pusă la dispoziție, în virtutea dreptului la informare, revenind cetățeanului sarcina să selecteze aspectele pe care le consideră relevante din documentele puse la dispoziție.

Trebuie reținut, de asemenea, că informații de interes public nu sunt doar actele de reglementare ale instituției, ci aceasta are obligația de a pune la dispoziția publicului, chiar dacă nu din oficiu, ci la cerere, și alte observații privind activitatea sa nu numai actele administrative emise în regim de putere publică.



Pentru informațiile publice despre care norma generală sau normele speciale nu prevăd publicarea din oficiu, legea nr. 544/2001 prevede accesarea prin mecanismul petițiilor.

În realitate, într-un număr foarte mare de cazuri, instituțiile publice nu publică informațiile din oficiu sau nu le actualizează, drept pentru care este frecvent ca petenții să ajungă în instanță să ceară acces tocmai la informațiile care trebuie publicate din oficiu.

O altă problemă este dacă solicitarea informațiilor care trebuie să fie publicate din oficiu își are temeiul în *Legea nr. 544/2001* - drept furnizare a informațiilor sau în *Legea nr. 554/2001 a contenciosului administrativ* - drept obligația de a face a unei instituții publice.

Obligația de a face, respectiv de a publica pe site-ul instituției informațiile din oficiu prevăzute în legea nr. 544/2001 și de alte norme speciale, poate fi solicitată în temeiul legii nr. 554/2004, care reprezintă dreptul comun în materie de contencios administrativ.

Pentru cazurile particulare, în care se dorește doar comunicarea personală către petent a informațiilor cerute, și nu o modificare a comportamentului instituției în sensul de a fi obligată la îndeplinirea obligațiilor, se va aplica legea nr. 544/2001. Însă pentru obținerea informațiilor cerute, legea nr. 544/2001 va reprezenta legea specială față de legea nr. 554/2001, oferind un temei de drept persoanelor interesate pentru obținerea informațiilor solicitate, fie că acestea sunt doar publice sau trebuia să fie publicate din oficiu.

În practică, sunt solicitate frecvent mai multe informații decât cele care exced publicării din oficiu. Acolo unde legea prevede obligația instituției de a asigura accesul cetățenilor la fondul documentaristic al autorității sau al instituției publice, persoanelor care efectuează studii și cercetări în folos propriu sau în interes de serviciu, chiar dacă termenii de

„studii”, „cercetare” și „fond documentaristic” nu sunt definiți de lege, sensul acestora este cel din *Legea nr. 324 din 8 iulie 2003 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică*.

Astfel, dacă cercetarea fundamentală este activitatea desfășurată, în principal, pentru a dobândi cunoștințe noi cu privire la fenomene și procese, precum și în vederea formulării și verificării de ipoteze, modele conceptuale, cercetarea aplicativă este activitatea destinată, în principal, utilizării cunoștințelor științifice pentru perfecționarea sau realizarea de noi produse, tehnologii. Astfel, cercetarea poate fi fie una teoretică, fie una cu scop practic, care scop nu poate fi încadrat în definiția formulării și verificării de ipoteze, modele conceptuale și teorii. Prin urmare, legea nu permite extrapolarea acestor condiții la alte persoane sau situații.

Legea face distincție și cu privire la petenții care pot accesa informațiile, respectiv publicul general, pentru care se aplică procedura ordinară, și accesarea informațiilor de interes pentru două clase de profesioniști, respectiv cercetătorii și jurnaliștii.



Se constată faptul că este nevoie ca persoanele care vor să prelucreze informațiile de interes public să dovedească scopul, fie cel de cercetare în

scop propriu (lucrări științifice necontractate sau pentru definitivarea studiilor) sau în interes de serviciu, fie cel jurnalistic, pentru care este necesară o acreditare. Ambele cazuri solicită o justificare pentru accesarea fondului documentaristic al instituției. Ori, dacă se solicită unei persoane o asemenea calificare, s-ar restricționa în mod nejustificat accesul la informațiile pentru elaborarea studiilor și cercetărilor. Astfel, informațiile ar fi secretizate în mod arbitrar, deoarece instituția refuză să furnizeze un volum mai amplu de informații, ori este restricționat accesul la informații pe alte criterii decât cele prevăzute expres de lege.

Pentru soluționarea cererilor, se observă că legea prevede doar două variante pentru soluționarea cererilor de informații publice, respectiv furnizarea informațiilor în termen de 10 zile sau de 30 de zile, dacă procesarea răspunsului presupune un volum mai mare de lucru – în cazul informațiilor de interes public sau refuzul motivat de a răspunde, oferit în termenul de 5 zile de la data înregistrării cererii - în cazul informațiilor clasificate. În acest sens, se argumentează că informațiile solicitate nu sunt clasificate și că se încadrează în categoria informațiilor publice care pot fi accesate prin intermediul petiției. Totodată, se arată că petițiile nu sunt identice, diferind perioada în care au fost emise actele respective, deci diferind însuși conținutul informației solicitate. Utilitatea intenționată de legiuitor pentru clasare este aceea ca, în cazul în care petițiile ulterioare au același obiect – deci solicită aceeași prestație din partea autorității, să nu se declanșeze același efort din partea instituției.

De cele mai multe ori, instituțiile publice susțin faptul că legea nu prevede posibilitatea solicitării de către petenți de informații prelucrate, ci numai a documentelor care conțin informațiile solicitate, altfel, munca de sintetizare ar fi excesivă. Legea nr. 544/2001 reglementează accesul

persoanelor la informații de interes public, indiferent în forma în care sunt acestea. Este important de observat că legea nu prevede comunicarea de documente, ci de informații. Prin urmare, instituția publică are obligația să identifice documentația aferentă și să selecteze informația solicitată, cu atât mai mult cu cât, ca deținător sau emitent al acesteia, îi este mai ușor să opereze cu aceasta și să identifice datele cerute.

Legea prevede și posibilitatea fotocopierii documentelor, în situația în care fie informațiile sunt într-atât de extinse încât copierea documentului ar fi mai eficientă decât selectarea și comunicarea lor, fie însuși documentul este solicitat de petent. Situația în care este necesară fotocopierea nu este regula, ci excepția.

În situația fotocopierii, volumul de muncă pentru selectarea informațiilor cerute este mult mai mic decât cel implicat de anonimizarea documentelor în vederea fotocopierii, în vederea secretizării datelor cu caracter personal.

Normelor metodologice instituie obligația ca instituțiile publice să creeze biblioteci virtuale cu actele pe care le elaborează și răspunsurile pe care le oferă. Se dorește a se evita repetarea efortului de a furniza individual unui petent ulterior un răspuns care a fost deja emis.

Odată cu *Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă*, s-a impus publicarea informațiilor în format deschis (editabil), care să permită modificarea lor de către utilizatori. S-au pus, totodată, la dispoziția instituției, modele standardizate de afișare a informațiilor, pentru ca previzibilitatea organizării informațiilor publicate să le facă pe acestea într-adevăr accesibile.



Pentru a respecta prevederile legale privind *protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date*, modalitatea de comunicare a informațiilor solicitate permite anonimizarea informațiilor restricționate de lege, oferind totodată posibilitatea furnizării parametrilor urbanistici necesari în vederea implicării publicului.



Trebuie să existe o înțelegere clară a diferenței între informațiile *despre actele emise de o instituție publică și obiectul de interes al solicitantului* care pot să nu fie datele cu caracter personal despre o persoană, ci *efectele pe care le produc acestea*. În acest caz, furnizarea informației cu privire la numele beneficiarului nu încalcă dreptul la protecția datelor, deoarece utilitatea furnizării numai a numelor permite identificarea mai

precisă a actelor emise. În cazul identificării eventualei necesități de a ataca aceste acte, numele beneficiarilor ar fi utile în sensul chemării în judecată, fără să prejudicieze totuși dreptul la protecția datelor cu caracter personal. Practica judiciară a aprobat faptul că solicitarea unor informații sumare despre beneficiarii unor acte nu violează normele cu privire la protejarea datelor cu caracter personal.

În plus, caracterul public nu este condiționat de caracterul normativ al unui act. Caracterul individual al unui act administrativ este opus celui normativ, clasificare care este relevantă pentru modalitatea în care aceste acte produc efecte: de la data comunicării, respectiv publicării actului. Astfel, un act administrativ cu caracter individual poate avea mai departe caracter public, respectiv secretizat.

Informatizarea instituțiilor publice este prima condiție pentru reducerea sarcinilor administrative de accesare, căutare și selectare a informațiilor. S-ar reduce astfel, în primul rând, birocrăția internă, permițând schimbul de informații între compartimentele instituției, deci și între acestea și compartimentul de comunicare care depinde de disponibilitatea celorlalte departamente pentru a accesa informația, fapt care poate bloca accesul la date sau poate întârzia soluționarea unei cereri. Legată de această problemă a informatizării, este asigurarea interoperabilității sistemelor IT de la nivelul instituției.

Facilitarea accesului la informații prin restricționarea acestuia numai în caz excepțional și publicarea din oficiu a informațiilor importante contribuie la reducerea factorilor de risc din mai multe puncte de vedere.

Accesul la informații permite o verificare de legalitate atât instituțională cât și cetățenească. Prima este cea existentă și reglementată, instituțională, a auditului, organelor superioare sau verificarea încrucișată de altă instituție, de exemplu verificarea actelor primarului de către prefect. Cea de-a doua verificare, posibilă dar mai puțin utilizată și încurajată, este cea exercitată de cetățeni, ulterior publicării informațiilor.

Cetățenia participativă permite publicului larg să fie educat în verificarea de legalitate a actelor care îi afectează interesele. Încurajarea proactivității cetățenilor trebuie însoțită și de o simplificare a procedurilor și a formei documentelor, pentru a înlesni accesul oricărei persoane. Lipsa accesului la informații sau dificultățile în accesarea lor permite acoperirea abuzurilor în exercitarea funcției și în cheltuirea banilor publici în mod netransparent.

Principala provocare în aplicarea legii liberului acces la informații de interes public este asigurarea unui echilibru între dreptul la informații și asigurarea funcționalității instituțiilor publice.



Transparența instituțională și participarea publică la nivelul municipiului

Așteptările cetățenilor de la autoritățile publice locale sunt să asigure un management performant bazat pe transparență și deschidere spre societatea civilă pentru a promova principiile bune guvernări și ale participării cetățenilor la procesul de luare a deciziilor la nivel local. Informarea și educarea cetățenilor este o componentă importantă ca de reformare a relației autorității publice – cetățean.



Legislația are prevederi clare în privința asigurării transparenței. Modalitatea de a afla însă care este impactul aplicării prevederilor legislative de către instituția publică este dat de monitorizarea derulării activităților în acest sens, prin evaluarea problemelor pe care cetățenii municipiului le au în relația cu instituția și prin găsirea soluțiilor de a veni în întâmpinarea cerințelor lor.

Cele două mijloace principale prin care cetățenii pot participa la procesul decizional la nivel local sunt: *organizarea de dezbateri structurate* sub forma cetățean-primărie și *prezența acestora la întâlnirile publice* ale celor direct implicați în procesul decizional.

Legea distinge două tipuri de întâlniri publice:

1. *dezbateri publice*, dedicate interacțiunii cetățenilor cu persoane delegate în mod specific de către autoritățile publice (inițiatori, experți) - se

pot organiza doar la cererea scrisă a cetățenilor interesați în a-și exprima opiniile;

2. *ședințe* (de obicei la nivel de consiliu local) în care corpul decizional reprezentat de autoritatea municipală deliberează, în timp ce cetățenii pot interveni - ședințele sunt parte a procesului de adoptare.

Minutele ambelor tipuri de întâlniri trebuie publicate imediat după finalizarea acestora.



Aplicarea de chestionare pentru evaluarea gradului de satisfacție al cetățenilor în raport cu serviciile oferite de primărie, a nevoilor și așteptărilor lor în raport cu activitatea primăriei și a aleșilor locali, este o metodă eficientă de obținere a unui feedback rapid, care să constituie baza unei analize mai ample.

Rezultatul aplicării unor chestionare poate identifica ce tip de instrumente ar fi util de implementat la nivelul primăriei, ca de exemplu înființarea unor centre de informații pentru cetățeni ca principală interfață cu aceștia sau a unor centre de participare civică, pentru derularea proceselor de consultare a unor decizii pe care municipalitatea intenționează să le adopte. Interpretarea rezultatelor chestionarului arată gradul de amabilitate și disponibilitate al angajaților de a veni în întâmpinarea problemelor cetățenilor, chiar aspectele care țin de mentalitate, deschidere la nou, cultură organizațională. De asemenea, se poate evalua flexibilitatea programului de lucru cu cetățeanul, modul în care acesta percepe, prin viteza de reacție a autorității în soluționarea cererii, eficiența proceselor interne de la nivelul

instituției, consultarea și implicarea tuturor compartimentelor în rezolvarea unei probleme. Cetățeanul remarcă și nivelul de cunoaștere al legislației și al atribuțiilor de către angajații primăriei, transpus în calitatea răspunsurilor primite. Nivelul de informatizare al instituției contribuie la transparentizarea procesului decizional al unei instituții.

Sondajul prin chestionar reflectă gradul de interes al cetățenilor în procesul de luare a deciziei la nivelul municipiului, mentalitatea în raport cu acest proces. Cel mai bun barometru al activității funcționarului public este nivelul de satisfacție al cetățeanului. Chiar și în condițiile în care există riscul ca grupul de cetățeni care completează chestionarele să nu fie reprezentativ, pe termen lung, rezultatele chestionarelor oferă o imagine a capacității de rezolvare a problemelor cetățenilor și a gradului de profesionalizare a funcționarilor publici.

Un rol important îl are și implicarea interactivă și adecvată a mass-media în educația civică a cetățenilor. Mediatizarea atribuțiilor și activităților primăriei pot pune bazele stabilirii unei relații eficiente cu societatea civilă, mass-media și în general, publicul larg. Mediatizarea este o modalitate la îndemâna autorității publice, care nu presupune costuri mari dar care poate contribui la întărirea capacității sale de a gestiona și soluționa, în condițiile legii, problemele comunităților locale pe care le reprezintă, în numele și interesul acestora.

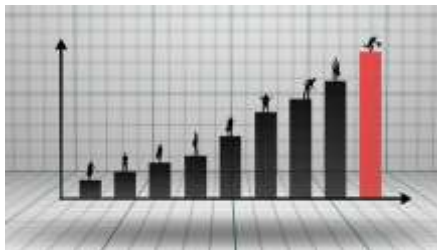
Dezbaterea publică este forma consacrată de dialog cu cetățenii. Aspecte ca, spre exemplu, cel legat de colectarea selectivă a deșeurilor pot genera discuții utile despre modul efectiv de colectare selectivă sau al infrastructuri de reciclare. Cadrul este propice solicitărilor de lămuriri despre felul în care vor trebui utilizate echipamentele achiziționate, unde vor fi depozitate deșeurile menajere organice, dacă această operațiune presupune din partea cetățenilor costuri suplimentare, etc. Finalul dezbaterii poate fi

ocazia distribuirii celor prezenți pliante și afișe conținând informații despre colectarea selectivă a deșeurilor și modul de implicare în această acțiune a cetățenilor.

Dezbaterile publice pentru aprobarea strategiilor sau planurilor de mobilitate urbană pot fi organizate pe domenii. Spre exemplu, discuțiile în domeniul economic se vor axa pe dezvoltarea economică, în acord cu tendințele majore la nivel regional, național sau la nivelul Uniunii Europene. În domeniul regenerării urbane, dezbaterile vor avea în centrul lor dezvoltarea infrastructurii și asigurarea accesului populației și consumatorilor industriali la această infrastructură (apă, electricitate, distribuție gaze, căi de transport), în timp ce în domeniul social se pot concentra pe îmbunătățirea stării de sănătate, reducerea sărăciei, asumarea responsabilității față de persoanele defavorizate. În domeniul protecției mediului dezbaterile se pot concentra pe îmbunătățirea activității în sectorul protecției mediului, creșterea calității mediului, astfel încât să se asigure protecția sănătății umane, iar domeniul administrației publice poate fi dezbătut prin prisma funcționării unei administrații publice moderne, transparente, flexibile și eficiente.

Legislația prevede modalitatea în care aceste dezbateri trebuie organizate. Astfel, anunțul privind intenția de adoptare poate fi făcut public prin afișarea la sediul primăriei municipiului, prezentare pe site-ul acesteia, transmitere către mass-media locală, comunicare în scris către factorii interesați de domeniile abordate în ședințele publice. Observațiile și propunerile factorilor implicați pot fi incluse în proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea documentelor strategice, adoptate de către consiliul local al municipiului. Dezbaterile publice oferă oportunitatea unui dialog real între cetățeni, producători, comercianți, asociații civice, sindicale, patronale, alte instituții din municipiu, în vederea stabilirii obiectivelor comune pentru o

dezvoltare durabilă, posibilitatea de a contribui direct la elaborarea documentelor de planificare și de eficientizare a eforturilor administrației locale, a mediului economic și a societății civile.



Expresia relativei lipse de interes a cetățenilor, chiar pentru proiecte de interes major, o poate constitui neparticiparea în număr prea mare la dezbaterile publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative, chiar și în condițiile în care sunt îndeplinite toate procedurile privind aducerea la cunoștința publică a organizării acestora, atât prin presa scrisă, afișare la sediul instituției, postare pe site, comunicate de presă.

Un exemplu de bună practică s-a dovedit a fi *Consiliul pentru Transparență Locală (CTL)*, constituit la Bacău ca mecanism informal de dialog permanent între administrația publică locală, organizații neguvernamentale locale, sindicate și grupuri consultative cetățenești. Principalul scop al *Consiliului* a fost acela de a contribui la dezvoltarea comunității locale prin îmbunătățirea colaborării dintre administrația locală și organizațiile non-guvernamentale locale, reprezentante ale diverselor categorii de cetățeni. Au fost elaborate 2 strategii pentru îmbunătățirea activității *Consiliului* ca mecanism participativ de îmbunătățire a transparenței administrației publice locale, respectiv *Strategia pentru Dezvoltare Locală prin Transparență Instituțională* și *Strategia pentru Prioritizarea Problemelor Comunităților Locale*.



O preocupare pentru consultarea în problemele comunității poate fi stabilirea unui subiect cum ar fi cel al identificării de soluții pentru îmbunătățirea situației cetățenilor români de etnie romă aflați pe raza municipiului. Obiectivele ar putea fi inițierea și desfășurarea unor acțiuni privind combaterea discriminării; dezvoltarea colaborării dintre structurile administrației și ONG-uri ale romilor, pe bază de parteneriat; îmbunătățirea accesului cetățenilor de etnie romă la serviciile medicale publice; acordarea ajutoarelor sociale pentru familiile cu mai mulți copii care sunt lipsite de mijloace de subzistență; preocuparea pentru reducerea ratei șomajului în rândul cetățenilor români de etnie romă; inițierea în colaborare cu organizațiile de romi a unor programe locale pentru procurarea documentelor de identitate; acordarea de facilități speciale pentru tinerii romi care doresc să urmeze cursuri liceale sau universitare; sprijinirea evenimentelor culturale cu specific inspirat din folclorul și cultura romilor. Un prim pas ar fi încheierea, la nivelul municipiului, a unor parteneriate - sub forma unor grupuri mixte care se pot întâlni periodic, și realizarea unor campanii de informare.

Nu în ultimul rând este important ca personalul desemnat pentru dialogul cu societatea civilă, la nivelul primăriei, să nu aibă un număr ridicat de alte sarcini de îndeplinit pe lângă această responsabilitate. O asemenea abordare a instituțiilor este defectuoasă și limitează aplicarea prevederilor legii, transformând procesul în unul strict formal. Complexitatea aplicării acestei legi solicită responsabilizarea nu doar a angajatului care are atribuții

în acest sens, ci și a aleșilor locali, astfel încât să se poată înregistra rezultate notabile.

Avertizorul de integritate

Existența unei legi care protejează ce aleg să deconspire public presupuse activități neregulamentare, ilegale sau abateri de la misiunea instituției în dauna interesului public este privită cel mai adesea cu ostilitate de conducerea instituțiilor care sunt vizate de avertizare.

Cu toate acestea, apărarea interesului public necesită dezvăluirea publică a eventualelor incorectitudini identificate în instituții publice. Pentru potențialii avertizori este important să-și organizeze inițiativa într-un mod cât mai realist, pentru a maximiza efectele pozitive și a reduce riscurile. Este important ca angajații să identifice cele mai sigure forme de avertizare publică, pentru ca decizia de a semnală nereguli sau ilegalități să fie ușor de luat, atunci când simt că este nevoie.

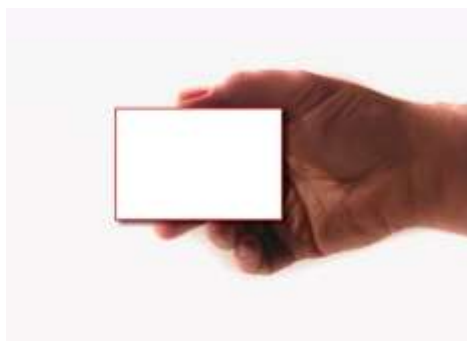
Avertizorul este o persoană încadrată în primăria municipiului sau în structurile aflate în subordinea sau sub autoritatea acesteia, care face, cu bună-credință, o sesizare cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a eticii profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.

Prin urmare, *avertizorul trebuie să îndeplinească 3 condiții:*

- *să fie angajat* în instituția publică (un cetățean al municipiului, lucrător într-o bancă, de exemplu, nu este avertizor);

- *să formuleze o sesizare* cu privire la orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor bunei administrări, eficienței, eficacității, economicității, și transparenței.

- să acționeze cu bună-credință. Conform prevederilor Legii nr. 571/2004, persoana care formulează o *sesizare este de bună-credință* dacă a acționat convinsă fiind de: *realitatea stării de fapt* sau că *fapta constituie o încălcare a legii*. Cum legea folosește cuvântul „sau” nu „și”, rezultă că pentru a fi de bună-credință este suficient ca persoana care face sesizarea să fie convinsă de realitatea stării de fapt pe care o descrie, fără a fi necesar și să cunoască precis dacă acea faptă constituie sau nu o încălcare a legii. Dacă s-ar fi dorit ca avertizorul să fie convins atât de realitatea stării de fapt, cât și de caracterul ilicit al faptei, atunci s-ar fi folosit conjuncția „și” în loc de „sau”.



De asemenea, se poate observa faptul că *buna-credință* este prezumată. Aceasta înseamnă că avertizorul, ca și oricare altă persoană, este prezumat că acționează cu bună-credință. Dacă, de exemplu, sesizarea sa este respinsă/clasată ca neîntemeiată, nedovedită etc., aceasta nu înseamnă că el a formulat sesizarea cu rea-credință. Doar în cazul în care se dovedește că persoana știa încă din momentul în care a formulat sesizarea că reclamă fapte inexistente, se pune problema relei-credințe a acesteia. Prin urmare, se poate deduce că persoana care face sesizarea nu are nicio obligație de a-și dovedi buna-credință, aceasta fiind prezumată, însă cel care susține că avertizorul a acționat cu rea-credință trebuie să facă dovada relei-credințe pe care o invocă. Este important, pentru a nu exista acuzații de rea-credință, să se formuleze sesizări bazate pe dovezi și însoțite de acestea.

Sesizarea se poate rezuma doar la descrierea faptei, a practicii ilegale, chiar dacă nu se poate identifica exact făptuitorul/autorul faptei.

Calitatea de *avertizor* o poate avea și persoana care face o sesizare cu privire la încălcări săvârșite în alte instituții publice sau unități decât cea în care este încadrată, deoarece legea nu distinge între încălcările comise acolo unde persoana este încadrată și încălcările din alte instituții publice care au ajuns la cunoștința persoanei care le-a sesizat.

De cele mai multe ori, avertizorul raportează încălcări comise la locul de muncă al acestuia. Însă, în cazul în care, în cadrul activității pe care o desfășoară acolo unde este încadrat, avertizorul ia cunoștință și despre încălcări comise în alte instituții publice, sesizarea făcută are legătură cu aceste încălcări, din afara locului de muncă, dar tot din cadrul instituțiilor publice, aceasta conferă calitatea de avertizor persoanei care a făcut-o.

Se poate observa că legea încurajează devoalarea oricăror încălcări din sectorul public și nu doar a celor comise la locul de muncă al avertizorului.

Legea nu prevede o anumită formă a sesizării. Este însă recomandabil ca sesizarea să se facă în scris și să fie însoțită, întotdeauna, de dovezi, anexate sau, cel puțin, indicate precis: trimiterea la numele complet, adresa sau locul lor de muncă, martori; orice înscrisuri, fotografii, înregistrări sau obiecte care pot servi la dovedirea susținerilor din sesizare. În cazul în care acestea nu se află în posesia avertizorului, însă îi cunoaște pe deținătorii lor, trebuie să indice în cuprinsul sesizării în posesia cui se află dovezile. În cazul în care sesizarea nu se bazează pe dovezi care să justifice convigerea că fapta sesizată este reală, avertizorul este expus riscului de a fi socotit ca acționând cu rea-credință, iar sesizarea este compromisă. Legea prevede principiul bunei-credințe, porivit căruia este ocrotită persoana încadrată într-o instituție

publică care a făcut o sesizare, convinsă fiind de realitatea stării de fapt sau că fapta constituie o încălcare a legii.



Legea prevede categoriile de fapte prevăzute de lege, ca obiect al sesizării avertizorului de integritate:

- infracțiuni de corupție;
- infracțiuni asimilate infracțiunilor de corupție;
- infracțiuni în legătură directă cu infracțiunile de corupție;
- infracțiunile de fals;
- infracțiunile de serviciu sau în legătură cu serviciul;
- infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene;
- practici sau tratamente preferențiale ori discriminatorii în exercitarea atribuțiilor instituției publice;
- încălcarea prevederilor privind incompatibilitățile și conflictele de interese;
- folosirea abuzivă a resurselor materiale sau umane;
- partizanatul politic în exercitarea prerogativelor postului, cu excepția persoanelor alese sau numite politic;

- încălcări ale legii în privința accesului la informații și a transparenței decizionale;

- încălcarea prevederilor legale privind achizițiile publice și finanțările nerambursabile;

- incompetența sau neglijența în serviciu;

- evaluări neobiective ale personalului în procesul de recrutare, selectare, promovare, retrogradare și eliberare din funcție;

- încălcări ale procedurilor administrative sau stabilirea unor proceduri interne cu nerespectarea legii;

- emiterea de acte administrative sau de altă natură care servesc interese de grup sau clientelare;

- administrarea defectuoasă sau frauduloasă a patrimoniului public și privat al instituțiilor publice;

- încălcarea altor dispoziții legale care impun respectarea principiului bune administrări și cel al ocrotirii interesului public.

Enumerarea din lege a categoriilor de fapte care intră sub incidența avertizării de integritate este suficient de acoperitoare pentru toate situațiile de utilizare defectuoasă a resurselor publice și, în general de gestionare a treburilor publice.

Avertizorul se poate adresa direct mass-media, fără a parcurge, în prealabil, o procedură care să implice sesizarea ierarhică, în cadrul instituției publice. Legea prevede că sesizarea privind încălcarea legii sau a normelor deontologice și profesionale poate fi adresată, alternativ sau cumulativ: șefului ierarhic al persoanei care a comis ilegalitatea; conducătorului entității din care face parte persoana care a comis ilegalitatea sau în care se semnalează practica ilegală, chiar dacă nu se poate identifica exact făptuitorul; comisiilor de disciplină sau altor organisme similare din cadrul entității din care face parte persoana care a încălcat legea; organelor

judiciare (organele de cercetare penală/poliția, parchetul, instanțele de judecată); organelor competente să constate și să cerceteze conflictele de interese și incompatibilitățile (parchetul, A.N.I. – Agenția Națională pentru Integritate); comisiilor parlamentare; mass-media; organizațiilor profesionale, sindicale sau patronale; organizațiilor neguvernamentale (ONG-urile).

Sintagma „alternativ sau cumulativ” induce ideea că sesizarea poate fi adresată oricărui dintre destinatarii prevăzuți de lege și că este suficient să fie adresată unui singur destinatar pentru ca persoana care a făcut-o să fie considerată avertizor de integritate și, în consecință, să beneficieze de protecția prevăzută de legea pentru avertizori. Spre exemplu, constituie avertizare de integritate o sesizare adresată direct mass-media, fără să fie necesar ca în prealabil ea să fi fost adresată șefului ierarhic sau conducerii entității și fără să fie necesar ca, după ce a fost prezentată în mass-media, ea să fie adresată organelor judiciare. Legea indică o listă de posibili destinatari ai sesizării din care persoana are dreptul să aleagă unul singur sau mai mulți, după cum consideră necesar, fără a sublinia o ordine de preferință. Dacă însă a ales mai mulți destinatari, ordinea sesizării acestora este doar aceea pe care o alege persoana care face sesizarea, legea neimpunând o anumită ordine de adresare a sesizărilor. Legea trebuie interpretată în sensul în care persoana care face sesizarea este singura care are dreptul legal de a alege dacă se adresează unuia sau mai multor destinatari ori tuturor destinatarilor și nu poate fi obligată să sesizeze prioritar un anumit destinatar. Reglementarea intenționează să înlesnească aducerea la cunoștința publicului a încălcărilor legii. Posibilitatea legală a avertizorului de a se adresa direct presei, comisiilor parlamentare, ONG-urilor sau altor organisme vizează înlăturarea oricăror bariere formale din calea dezvăluirilor, mai ales a barierelor constând în trepte ierarhice interne obligatoriu de urmat.



Legea prevede 4 măsuri de protecție pentru avertizor:

- interzicerea sancționării disciplinare/administrative a avertizorului pentru sesizări de integritate făcute cu bună-credință;
- protejarea datelor de identitate ale avertizorului, dar numai pentru anumite sesizări de integritate;
- asigurarea unei publicități sporite a cercetării disciplinare a avertizorului pentru un act de avertizare;
- prevederea în lege a unor principii care guvernează protecția avertizării în interes public.

Este important ca informațiile privind identitatea avertizorului să fie păstrate în siguranță deși, la nivelul administrației, nu există o educație sau o pregătire specială în acest sens. Deși există prevederi legale în sensul protejării identității avertizorului pentru anumite cazuri de sesizări, acestea nu oferă, în practică, și garanțiile că textul va putea fi aplicat în mod eficient și că va funcționa în mod concret în apărarea avertizorului.

Pantouflage-ul

Un element care trebuie analizat și despre care se apreciază că alimentează, într-o anumită măsură, corupția din sectorul privat este fenomenul așa-numitului *pantouflage*, adică trecerea funcționarilor publici, în special a celor de conducere, de la nivelul public la cel privat.



Franța aplică în prevenirea *pantouflage*-ului, un sistem în care un rol important îl au Comisiile de deontologie, care au rolul de a asista administrația publică în stabilirea incompatibilităților de activitate pentru acei funcționari și subalterni care analizează posibilitatea trecerii în sectorul privat.

Marea Britanie deține un sistem general de interdicții de angajare, care se aplică funcționarilor și care prevede depunerea unei cereri prealabile în vederea autorizării acceptării unui post privat, ceea ce permite luarea unor decizii personalizate vis-a-vis de aceste interziceri.

SUA au reglementări penale și administrative; reglementări referitoare în ansamblu la chestiunea de *pantouflage*; încadrarea în serviciul public cu posibilitatea de a reveni la un angajator particular; căutarea unui post și negocieri de angajare pentru exercitarea unei funcții publice; limitarea reprezentării impuse foștilor agenți publici.

În Letonia există limite impuse funcționarilor publici veniți dintr-o întreprindere privată și restricții de deținere a unor întreprinderi pentru titularii de contracte publice sau de a realiza activități cu astfel de întreprinderi.

În România, funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ nu pot să-și desfășoare activitatea și nu **pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani** după ieșirea din corpul funcționarilor publici.

Natura, durata și scopul specific al acestor diferite sisteme, cât și categoriile de agenți publici, la care ele se referă, variază de la un stat la altul. Fiecare stat a putut determina părțile puternice și cele slabe ale sistemului său.

În cadrul acestui fenomen, riscurile de expunere la corupție sunt deosebit de crescute.

În primul rând trebuie să existe nu doar prevederi legale ci și mecanisme instituite care să poată garanta că informațiile specifice primite și contactele personale dobândite pe perioada serviciului public nu sunt utilizate din mod abuziv odată transferate în sectorul privat.



În al doilea rând trebuie să existe asigurarea că, în desfășurarea activității sale, funcționarul public nu este influențat de interese personale, inclusiv intenția de a obține ulterior o nouă funcție în sectorul privat. În acest sens, trebuie dezvoltate politicile de resurse umane adecvate în vederea consolidării loialității funcționarilor publici atât pe perioada activității lor, cât și după trecerea eventuală la sectorul privat. Loialitatea este un indicator fidel al culturii organizaționale într-o instituție publică și depinde de relațiile

care se stabilesc între angajați, în funcție de personalitatea, obiectivele și valorile lor, dar și între angajați și instituție, în funcție de modul în care aceasta știe să răspundă așteptărilor celor ce lucrează în cadrul ei.